

**BUILDING TRUST:
A FOUNDATION OF RISK MANAGEMENT**

*A Paper Developed for
CCMD's Action-Research Roundtable on Risk Management
Chaired by Ian Shugart*

Jean Bélanger
Valérie Baillard
Samuel Steinberg
Geoff Dinsdale
Kirk Giroux

Foreword

Last year, CCMD conducted various consultations with managers, and identified what came to be called four management issues of immediate and critical concern:

- \$implementation of the Social Union Framework Agreement (SUFA);
- \$building the learning organization;
- \$managing horizontal issues; and
- \$risk management.

In response to these issues, CCMD launched four action-research roundtables; one for each of the above noted topics. This report has been released by the Action-Research Roundtable on Risk Management.

Throughout its work, the Roundtable members concluded that a fundamental ingredient of risk management requiring public service attention is building and maintaining trust. As a result, we decided to produce this report. It is designed to act as a companion piece to the Roundtable's primary report, *A Foundation for Building Risk Management Learning Strategies in the Public Service*.

This document represents a simple synthesis of much of the current literature. It seeks to convey to readers in government organizations some straightforward messages about earning and keeping the trust of Canadians. It does this through a discussion of four cornerstones of trust — integrity, openness, competence, and empathy.

The messages you will find within these pages are easy to understand and difficult to implement consistently and over time. They speak to the people dimension of the public service, as well as to the organizational dimension.

Overall, it is hoped that this paper will be both informative and inspire greater interest and discussion within the Public Service of Canada on the issue of trust and risk management.

Ian Shugart
Chair, CCMD Roundtable on Risk Management

Acknowledgements

CCMD's Action-Research Roundtable on Risk Management

Chair: Ian Shugart, Health Canada

Members

Mr. Jean Bélanger	National Roundtable on the Environment and the Economy
Gary Breen	Private consultant
Jean Chartier	Canadian Food Inspection Agency
Marie-France D'Auray-Boult	Treasury Board of Canada Secretariat
Ruth Dantzer	Privy Council Office
Hélène Denis	University of Montreal
Bruce Doern	Carleton University
Bill Doubleday	Canadian Centre for Management Development
Liseanne Forand	Fisheries and Oceans Canada
Jonathan T. Fried	Finance Canada (formerly with the Department of Foreign Affairs and International Trade)
Richard Isnor	Environment Canada
Pam G. Pitz	Royal Bank
William T. Stanbury	University of British Columbia

Secretariat: Geoff Dinsdale, Canadian Centre for Management Development
Stephen Hill, University of Calgary
Valérie Baillard, Public Works and Government Services Canada

Contents

- 1. The Concept of Trust in Risk Management**
 - 1.1 Setting the stage**
- 2. Trust in Various Contexts**
 - 2.1 Trust in government**
 - 2.2 Trust in public service organizations**
 - 2.3 Trust in public servants**
- 3. Developing and Maintaining a Certain Level of Trust**
 - 3.1 The essential components of trust**
 - 3.1.1 Integrity**
 - 3.1.2 Competence**
 - 3.1.3 Empathy**
 - 3.1.4 Openness**
 - 3.2. An Additional Element: Accountability**

Conclusion

Bibliography

1. Introduction

Canadians are better educated now than at any other time in history, and through information technologies are more informed than ever before. As a result, they are well equipped to contribute to the risk management process.

Increasingly, however, the risk issues facing government defy the kind of scientific analysis that in the past have allowed the likelihood and severity of risks to be clearly determined (think of global warming, biogenetics and genetically modified foods). Even if perfect information were available, it is impossible for citizens — or public servants — to be involved in every aspect of every risk management process. Under such circumstances, citizens' trust in government is critical. In fact, citizens' trust and confidence in government's ability to protect and advance the public interest are fundamental underpinnings of Canada's democratic system.

Building trust is no trivial matter. It is something that should be nurtured in a continuous and ongoing manner.

Why is trust especially critical for risk management? Because good risk management involves:

- Addressing situations of uncertainty in which the likelihood and consequences of a particular risk are not certain;
- Addressing situations in which groups of citizens could be negatively affected by the risk at hand; and
- Fairly apportioning the potential benefits and costs of risk.

Building trust is no trivial matter. It is something that should be nurtured in a continuous and ongoing manner. Once established, governments can draw on this trust when working with citizens and stakeholders. This paper is about building and maintaining that trust.

2. Trust in Various Contexts: Setting the Stage

2.1 Trust in government¹

Over the past three decades, citizens' trust and confidence in government appears to have dropped significantly. Illustrating the present low level of trust in government, an Ekos Research Associates Inc. survey, *Rethinking Government 2000*, found that only 16% of Canadians believe "...the federal government makes decisions in the overall public interest." But while people's trust in government is low, it is not necessarily decreasing. The survey demonstrated that while people's views of the federal government's ethical standard continued to shift, the approval rate is higher now than in 1994.

Research suggests that major reasons for generalized mistrust of government are popular disillusionment with political leaders, and criticism of the way the public service carries out its work. Specifically, the public service is seen to be tied in red tape and inefficient. Research has also found explanations of an economic, cultural, social and psychological nature:

- The profound economic changes caused by globalization and the information revolution;
- New social values vis-à-vis work, religion, education, recreation and interpersonal relations;
- The major socio-cultural changes in attitudes towards authority and the traditional power structure, which have occurred since the early 1960s;
- Demographic changes, especially the overall ageing of the population and its higher general level of education; and
- More negative press coverage of government and the public service.

¹ Trust in government could be further disaggregated so that the elected and public service dimensions of government are separated. For the purposes of this paper, it seemed sufficient to speak of trust in government — a term used here to include both the elected and public service dimensions of government.

All these factors have a major impact on the public's perception of government and influence the public's expectations vis-à-vis politicians and public servants. Worthy of special note is the last item in the above list — the media. In the 1997 Ekos survey, *Rethinking Government VI*, 83% of respondents indicated that newspapers and television are somewhat influential or very influential in forming their opinions about political and governmental issues. Of the respondents, 75% said the same thing about news magazines. That the media influences such a large percentage of citizens is important because research conducted by Joseph Cappella and Kathleen Jamieson shows that the media generally characterizes government in a way that stimulates cynicism (Nye 1997).

2.2 Trust in government organizations

In organizations, risk is managed in a group context. This implies that the responsibility for managing risk is spread among several individuals and trust is therefore vested in these various individuals collectively.

We trust the people we work with as team members, colleagues and superiors. We also expect that they will act in accordance with their respective responsibilities and for the good of the organization. This trust is critical since one serious mistake in one part of an organization can hurt the reputation, and thus lower the level of trust in the entire organization.

One serious mistake in one part of an organization can hurt the reputation, and thus lower the level of trust in the entire organization.

2.3 Trust in public servants

At present, trust in public servants could not be considered as being high, but it is higher than in some other occupational groups. To illustrate, in *Rethinking Government 2000*, 16% of respondents indicated that they have a lot of trust in lobbyists, 37% of respondents had a lot of trust in federal public servants, and 89% percent had a lot of trust in nurses.

Of course, it is difficult for any one public servant to significantly change citizens' perceptions of government. But with each encounter with citizens and interest groups, public servants can influence — positively or negatively — citizens' perceptions of trust in government. These opportunities can be thought of as defining moments. Scholars, such as Cufau de (1999), argue that over the course of an organization's life, defining moments can significantly influence how people assign trust to that organization. If they are managed well, they will form a group of reference points that can positively influence citizens' perceptions of the public servants and government organizations they are dealing with, and ultimately of the whole of government.

It is worth noting that the public service has uniform rules and procedures it must conform to in order to ensure that all citizens are served equitably. Unfortunately, these procedures, and their execution, can be perceived as disinterest in, or an unwillingness to consider, the personal circumstances of each citizen. When members of the public encounter this "uniform" approach, they often have the impression that the public service is an unfeeling machine. Citizens can find it difficult to develop a trusting interpersonal relationship with public servants who do not seem interested in their personal concerns.

With each encounter with citizens and interest groups, public servants can influence citizens' perceptions of trust in government.

In the end, public servants can work with the best intentions, but mistakes do happen and crises do arise. However, that will not necessarily cause citizens to lose faith in their government. The public is well educated and sophisticated, and will look at the type of misconduct involved, and how the government is responding to it. From this standpoint, action taken by government officials has to be legitimate, transparent and accountable, and thereby provide the basis for citizens to make up their own minds about how well the government has performed.

3. Developing and Maintaining Trust

Trust is a complex, multi-faceted concept. There is no simple formula for building trust. It is more an art than a science, and it is hard to build, and easy to lose. Building trust requires the consistent and repeated demonstration of ethical behaviour, whereas one perceived wrongdoing might destroy it. Put differently, one negative event can be more destructive than a positive event is helpful.

The reality is that you can do the right things and still undermine trust. Perceptions of events are subjective by definition. Still, acting in an ethical and consistent manner can help ensure higher levels of trust over the long run. It is worth repeating that every exchange with citizens is an opportunity to demonstrate that public servants are working in the public interest; that they are doing their best to serve Canada and Canadians. It is about demonstrating beliefs, ideals and standards.

There is no simple formula for building trust. It is hard to build, and easy to lose.

3.1 The essential components of trust

The components of trust are closely inter-related and are difficult to examine independent of the others. As a result, the literature abounds with different groupings of trust terms. For example, two thousand years ago, Aristotle opined that the following pairs of elements were preconditions of trust: (1) knowledge and expertise; (2) openness and honesty; and, (3) concern and care.²

Research shows that to date there is no consistent empirical methodology for prioritizing trust elements. The literature also indicates that the importance the public assigns to an element will vary depending on who is called on to act, and what needs to be done. For these reasons, risk managers should be cautioned against adhering rigidly to the ranking set out below. Before prioritizing one element over another, managers should first examine the

² More recently, Covello expanded this list and proposed the following four groupings: (1) caring and empathy; (2) dedication and commitment; (3) competence and expertise; and, (4) honesty and openness. Shindler and Thomas also set out five similar elements, but ranked them differently: (1) consistency (2) openness (3) competence, (4)

nature of their objectives. Further, they should assess their capacity to improve an element, taking into account the structure, culture and mandate of their respective organizations and the characteristics of the trusted person(s). Peters, Covello, and McCullum (1997) isolated the public's ranking of the elements in relation to the activities of government, as well as of industry and citizen groups. When they looked at trust in government as a whole, increases in perceptions of commitment had the greatest impact on the public's perception of trustworthiness. Commitment was followed by knowledge and expertise, concern and care, and information receipt, in descending order of importance.

The Roundtable did not feel it appropriate to identify a clear prioritization of trust elements, but felt instead that four elements, in no particular order, were essential to building and maintaining trust — integrity, competence, empathy and openness. In fact, there was agreement that these four elements are applicable for building trust with respect to any government activity. Whatever the context, the absence of any one of these elements can undermine trust.

The Roundtable members felt that four elements were essential to building and maintaining trust— integrity, competence, empathy and openness.

These cornerstones are not new considerations for managers. They are consistent with the personal competencies developed by the Public Service Commission for public service managers. Indeed, the descriptor for the "Values and Ethics" competency states:

Public servants treat others fairly, contributing to a climate of trust, acceptance and respect for others' principle, values and beliefs. They honour their work commitments and strive to act in the public interest. Public servants exemplify the organization's values of integrity, respect and honesty.

The following cornerstones build and elaborate upon the ethos expressed in this passage.

3.1.1 Integrity

When there is uncertainty, public confidence has to rest in the knowledge that decisions being made keep with a stated criterion and process. People need to feel confident that public servants are playing appropriate roles with respect to risk assessment and decision making. Citizens should be able to trust that relevant laws are being upheld, and that the public interest is being protected and advanced. Overall, a pattern of behaviour characterized by integrity provides a foundation for that confidence.

Citizens should be able to trust that relevant laws are being upheld, and that the public interest is being protected

Integrity, as it is commonly used, can be seen to include terms such as honesty, predictability, consistency, character, credibility, legitimacy, and dependability. It is often thought of as a very broad term. Covey (1989), for example, has observed that "... integrity includes but goes beyond honesty. Honesty is telling the truth — in other words, conforming our words to reality. Integrity is conforming our reality to our words — in other words, keeping promises." Put more succinctly, "... [a] good way to gauge a manager's integrity is the discrepancy between the promises made and the promises fulfilled" (Scamiti 1997).

If public servants can consistently demonstrate that they are guided by the public interest, this track record will help build credibility and help to maintain trust even when there are negative consequences. If it is possible to articulate why a certain course of action is in the public interest (not why something is good for their group, but why it is in the larger public interest), people will be more accepting of the decision taken. This way, even when stakeholders are not fully satisfied by a decision, they are unlikely to lose trust in the government actors.

If public servants can consistently demonstrate that they are guided by the public interest, this track record will help build credibility and maintain trust.

As a final piece of guidance, Shaw (1998) has theorized that integrity can be improved if leaders recognize and pursue the following principles:

- First, integrity requires that organizations develop a set of values and practices that affirm the rights of [clients], associates, and stakeholders. This is the “outer core,” or conventional notion, of integrity.
- Second, integrity requires that organizations and their leaders develop a consistent and cohesive approach to [their activities]. Here integrity means that the various parts of the organization, from its values to its work practices, fit together into a coherent approach. This is the “inner core” of integrity, one that is perhaps more important for establishing trust than any other factor.

3.1.2 Competence

As made clear in the Roundtable’s report, *A Foundation for Developing Risk Management Learning Strategies in the Public Service*, risk decision making

occurs by definition in situations of uncertainty where the consequences of poor decisions can be harmful, or more harmful than they would otherwise be. Competence is also related to leading-edge capability, especially in addressing situations that are technically demanding. The implication is that organizations must remain fully competent if they are to meet their responsibilities.

Demonstrated competence in reducing uncertainty as much as possible, and making decisions on the basis of all known and relevant information, is critical to building trust.

Demonstrated competence in reducing uncertainty as much as possible, and making decisions on the basis of all known and relevant information is critical to building trust.

Competence is often referred to as knowledge, expertise and ability, and is regarded at least as highly as integrity in studies that measure the public’s ranking of trust elements in both government and private sector institutions. Because most issues are interdisciplinary in nature, competence often requires a team approach in order to properly address the issue at hand. Unfortunately, too often people view their area of expertise as predominant. Too often individuals are defenders or proponents of a single view, and not integrators of many views. The truth is, an effective decision often requires a balanced interdisciplinary analysis.

Too often individuals are defenders or proponents of a single view, and not integrators of many views.

All senior managers, especially those in organizations undergoing change, should take steps to ensure that their employees share a common understanding of the organization's mission, goals, position on issues, and key messages. If the organization is to be viewed as competent, overarching messages sent from various parts of the organization should be consistent so that citizens and stakeholders do not receive conflicting messages from different persons in different — or even the same — parts of the organization.

Competence, especially the idea of demonstrating competence, is directly linked to self-confidence. In fact, the literature suggests that "self-confidence" on the part of managers can contribute to trust in individuals. Interestingly, the Reinas (1999) have observed that "...[t]he starting point of a trusting relationship is your relationship with yourself." Similarly, the *Harvard Management Update* (2000) proposed that one's ability to trust others grows in relation to one's ability to trust oneself: self-confidence "...creates a positive feedback loop, because others' willingness to put their trust in you is influenced by their perception that you see yourself as trustworthy." The literature also suggests that the appearance of self-confidence is especially relevant in situations where no history exists between an actor, who has been put in charge of a new activity, and the public.

Overconfidence can become arrogance and ultimately undermine levels of trust and credibility.

The Roundtable members felt that the greatest demonstration of self-confidence is the ability to be open to others' views and give genuine consideration to them. But self-confidence should not be confused with arrogance. As one of the Roundtable members noted, overconfidence can become arrogance and ultimately undermine levels of trust and credibility.

A related issue is the ability of people to admit what they do not know. Experts are renowned for being knowledgeable about a given topic, but may fear that they will look incompetent if they share their uncertainty with the public. They may even allude to possessing greater competence than their knowledge or experience merits. This tendency must be resisted. If the

tendency is not resisted, it can thwart individuals from learning valuable lessons, and thus detract from levels of competence.

3.1.3 Empathy

Empathy is a particularly important ingredient for building and retaining trust in risk decision making because of the potential for negative consequences that good risk management seeks to avoid. Protecting the public interest requires looking at issues through the eyes of the stakeholder groups and citizens that may be affected by the risk at hand. Ultimately, the benefits entailed in risk are encouraged by a desire for the well-being of individuals and society. The investment in avoiding or reducing harm is likewise motivated by concern for citizens and their community.

It is through empathy that individuals convey fundamental public service values to citizens.

Empathy is referred to as "concern and care" in the study by Peters et al. (1997). For the purpose of this paper, empathy is seen simply as fully appreciating or being sensitive to another person's feelings or motives. Empathy generally flows from the understanding of another's concerns. This understanding or awareness is dependent upon first learning about the concerns and situation of another person, through conversation for example. Empathy is felt, but is not always recognizable; people deal with their feelings and thoughts in different — and not always conspicuous — ways. But it is important for public servants to let stakeholders know that they understand, genuinely appreciate, and are truly sensitive to their issues.

Benevolence can be seen as the extension of empathy, as it involves taking action once a person becomes aware of another's situation. The issue of benevolence — or the related issues of respect, loyalty, goodwill, reciprocity and altruism — is well documented in the literature. Most of the studies that identify this component view it as "... benevolent motives, the willingness to protect and save face for a person" (Schindler and Thomas 1993).

3.1.4 Openness

It is intrinsic to risk decision making that circumstances are surrounded by uncertainty. There are no guaranteed outcomes. In order for the public to have confidence in public servants, therefore, their expectations have to be realistic. Furthermore, since risk decisions can lead to negative consequences for segments of the population, citizens should be able to determine what steps the government took in its handling of a particular situation, and understand why those steps were undertaken. The only way to have all this is to foster openness.

By sharing information, citizens will hold more reasonable expectations, can determine what steps the government took in its handling of a risk situation, and understand why those steps were taken.

Also referred to as transparency, clarity or simply communication, openness about the risks of an activity is another vital consideration highlighted in all the studies reviewed. The term "communication" refers to a two-way flow of information. It means not only keeping the public informed of developments but providing them with useful opportunities to contribute their ideas. It means not just letting citizens talk, but truly listening to what they are saying. Government has a responsibility to convey the fact that citizens' ideas have been given serious consideration.

Effective communication requires more than just letting citizens talk, but truly listening to what citizens and stakeholders have to say.

Citizens want to know that their thoughts have been seriously listened to, and they want to know what transpired — how the issue was ultimately handled. Timely communication that offers full disclosure and is shared with the appropriate parties can help to engender a culture of high trust. Conversely, late and/or poor communication can have a severely detrimental effect.

Often, if managers are certain about information, they will make it available to the public. When there is uncertainty, however, it is perhaps more important to communicate the extent and nature of this uncertainty. As noted earlier, the pressure to overstate what is known should be resisted. In the end, public servants erode trust by pretending to know more than they do. Most citizens will understand that public servants, like all persons, cannot predict

the future.

But before sending a message to the public or making information available, it is critical to identify who all the different stakeholder groups are and how each will perceive the message. Indeed, different groups can perceive the same message differently. How could each of these groups be affected by the risk at hand or the decision being made? What will be their concerns? How can you address them? Is there a common understanding or meaning of the words you will use? "In an inter-organizational relationship, trust grows out of a communication process in which shared meanings develop to provide the necessary foundation for non-opportunistic behaviour. Accordingly, trust can be conceptualized as a communicative, sense-making process that bridges disparate groups. This approach emphasizes the shared meanings that partners use to signal trust and trustworthiness in each other" (Lane and Bachmann 1998).

Public servants must also ask and remain vigilant about who is, or will be, mediating their message. The media, interest groups, or pressure groups can act as intermediaries in communications between government and stakeholders, whether this is desired or not. This is especially true if public servants are ineffective at communicating their message. Powell and Liess (1997) have argued that failures in risk communication (i.e., the social amplification of risk, Kasperson et al. 1988) are the result of an information vacuum, where those who are responsible for scientific risk assessment make no *special* effort to regularly communicate their results to the public. Instead, the information vacuum is filled by other sources. There is a need to prevent such a vacuum, and to consider how intermediaries could affect the message being sent, and the actions that should be taken in response.

In the end, we erode trust by pretending to know more than we do.

Managers might want to consider the following "Seven Cardinal Rules of Risk Communication," as listed by Covello et al. (1989):

- (1) Accept and involve the public as a legitimate partner;
- (2) Plan carefully and evaluate performance;

- (3) Listen to your audience;
- (4) Be honest, frank and open;
- (5) Coordinate and collaborate with other credible sources;
- (6) Meet the needs of the media; and
- (7) Speak clearly and with compassion.

At times, especially for science-based risk decisions, scientists and their managers believe that the public cannot grasp the science behind a decision. This is, of course, wrong — on occasion the problem may be the inability of a scientist to communicate effectively the nature of the science in clear and understandable language.

In some situations, an in-depth form of communication and dialogue is required in order to build trust. It is particularly relevant in situations that entail

- value-related issues,
- various uncertainties as to outcomes,
- the need to make difficult choices, and
- direct impact on specific segments of the population.

In such cases, it is often appropriate for decision makers to engage citizens in a dialogue early on in the decision-making process. This engagement can engender greater transparency, legitimacy, stakeholder understanding, and general acceptance of the resulting consequences.

As noted by Ham (2000), citizen engagement involves a continuum of citizen involvement and influence, and can be enabled by a variety of processes and tools.

[At its essence] Citizen engagement differs from more traditional forms of consultation by encouraging reflection and learning, promoting a focus on common ground, assuming that citizens will add value, and allowing new options to emerge (O'Hara 1998). Several other aspects differentiate citizen engagement from consultation:

- Citizen engagement involves the discussion of values, trade-offs and choices;
- Citizen engagement recognizes that citizens — in addition to stakeholders — can play an important role in government decision making; and
- Citizen engagement helps to build civic capacity in individuals and communities.

In fact, it is often easier to build consensus around processes that involve several stakeholders, than on the results themselves. Moreover, participants who are part of the process are generally

more comfortable with, and accepting of, the results of that process, be they positive or negative. However, when considering undertaking a citizen engagement exercise, it is necessary to discern when citizens want to be engaged, and when situations practicably permit their engagement.

In general, the public service needs to demonstrate that it is responsive to the public's growing desire to be involved in the decision-making process. Managers should therefore modify their procedures to take into account the opinions of members of the public and to involve them more in the decision making process, especially in situations that involve risks. It is absolutely essential to minimize the negative effects of paternalist approaches that too often allow individuals or groups of individuals to influence the decision-making process to the detriment of the public interest. Of course, citizen engagement is not appropriate in every situation and should not replace more traditional forms of consultation.

Participants that are part of the decision making process are generally more comfortable with, and accepting of, the results of that process.

3.2 An additional element: accountability

While the elements described above are essential to developing trust, they are not the only factors that affect levels of trust. Another factor is accountability and public reporting, both of which support openness, competence, and integrity. At its essence, the process of accountability is really about identifying key results (openness), measuring performance (demonstrating competence), and reporting to the public and parliament on performance compared to the original key results identified (integrity). Citizens have the right to know how decisions are arrived at, the results achieved, and that there is a traceable decision-making process for accountability purposes. In the end, consistent and effective accountability processes can help to build levels of trust and public confidence. Senior public servants should view accountability positively as a means to assure the responsible exercise of authority and as part of the continuous improvement process.

4. Conclusion

Building trust requires that public servants align with clear ethical standards. A public service that advocates and applies the standards of integrity, competence, empathy and openness should be well equipped to build and maintain trust with citizens. But building trust is not a one-time endeavour.

Every exchange with citizens is an opportunity for public servants to demonstrate that they are doing their best to serve Canada and Canadians.

Trust needs to be nurtured and built in a diligent and ongoing manner. When managing risks, an emphasis should be placed on informing citizens and, whenever feasible and appropriate, involving them in the process. Every exchange with citizens and stakeholders is an opportunity to demonstrate these cornerstones of trust, and to enrich the relationship between public servants and Canadians.

BIBLIOGRAPHY

- Covello, V. T., et al., eds. 1989. *Effective Risk Communication*. New York: Plenum.
- Covey, Stephen. 1989. *The Seven Habits of Highly Effective People*. New York: Fireside.
- Craig, Thomas W. 1998. "Maintaining and Restoring Trust in Government Agencies and Their Employees." *Administration and Society* 31:2.
- Cufaude, J. 1999. "Creating Organizational Trust." *Association Management* 51: 7.
- Ekos Research Associates Inc. 1997. *Rethinking Government IV: Summary of Wave One Findings*.
- . 2000. *Rethinking Government Wave 2: Final Report and Compendium Report 1*.
- Ham, Laurie. 2000. *Engaging Canadians: Early Experiences of Citizen Engagement*. Internal working paper, Canadian Centre for Management Development and Privy Council Office.
- Harvard Management Update*. 2000. 5, 9.
- Hills, Stephen. 2001. *A Primer on Risk Management in the Public Service*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Hills, Stephen, and Geoff Dinsdale. 2001. *A Foundation for Building Risk Management Learning Strategies in the Public Service*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Jones, L., A. James and J. Bruni. 1975. "Perceived leadership behavior and employee confidence in the leader as moderated by job involvement." *Journal of Applied Psychology* 60.
- Kasperson, R.E., O. Renn, P. Slovic, H. S. Brown, J. Emel, R. Gobel, J. X. Kasperson, and S. Natick. 1988. "The social amplification of risk: A conceptual framework." *Risk Analysis* 8: 177–87.
- Lane, C., and R. Bachmann, eds. 1998. "Introduction: Theories and Issues in the Study of Trust" in *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*. New York: Oxford University Press.
- Mayer, R., D. James, and David Schoorman. 1995. "An Integration Model of Organizational Trust." *Academy of Management Review* 20, 3.
- McLain, David L., and Katarina Hackman. 1999. "Trust, risk and decision-making in organisational change." *Public Administration Quarterly* (Summer): 152–76.

Nevitte, Neil. 2000. "Value Change and Reorientations in Citizen-State Relations." *Canadian Public Policy* 21, 2.

Nye, Joseph. 1997. "The Media and Declining Confidence in Government." *Harvard International Journal of Press/Politics* 2, 4: 5-7.

O'Hara, Kathy. 1998. *Securing the Social Union*. Study No. CPRN/02. Ottawa: Canadian Policy Research Network.

Peters, R., Vincent Covello, and D. McCallum. 1997 "The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study." *Risk Analysis* 17, 1.

Powell, D., and W. Liess. 1997. *Mad Cows and Mother's Milk: The Perils of Poor Risk Communication*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Reina, Dennis, and Michelle Reina. 1999. *Trust and Betrayal in the Workplace: Building Effective Relationships in Your Organization*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

Rosen, T. B., and Thomas H. Jerdee. 1977 "Influence of subordinate characteristics on trust and the use of participative decision strategies in a management simulation." *Journal of Applied Psychology* 62, 5: 628-31.

Scarnati, James T. 1997. "Beyond technical competence: Honesty and integrity." *Career Development International* 2, 1: 24-27.

Shaw, Robert B. 1998. "Organizational Integrity." *Executive Excellence* 15, 3.

Slovic, Paul. 1999. "Trust, Emotion, Sex, Politics and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield." *Risk Analysis* 19, 4.

Solmsen, F., ed.. 1954. *The Rhetoric and Poetics of Aristotle*. Translated by W. R. Roberts. New York: Random House.



**BÂTIR LA CONFIANCE :
UNE PIERRE D'ASSISE DE LA GESTION DU RISQUE**

*Document rédigé en vue de la
Table ronde de recherche-action du CCG en gestion du risque
présidée par Ian Shugart*

Jean Bélanger
Valérie Baillard
Samuel Steinberg
Geoff Dinsdale
Kirk Giroux

AVANT-PROPOS

L'an dernier, le Centre canadien de gestion (CCG) a mené diverses consultations auprès de gestionnaires et désigné quatre dossiers en gestion à étudier sans retard en raison de leur caractère essentiel :

- \$ la mise en œuvre de l'Entente cadre sur l'union sociale;
- \$ la création d'une organisation apprenante;
- \$ la gestion des questions horizontales;
- \$ la gestion du risque.

C'est ce qui a amené le CCG à tenir quatre tables rondes sur la recherche-action, soit une sur chaque dossier. Le présent rapport est une publication de la Table ronde sur la recherche-action en gestion du risque.

Au fil de leurs travaux, les membres de la Table ronde en sont venus à la conclusion que l'une des tâches fondamentales à laquelle la fonction publique devait s'attaquer en matière de gestion du risque était celle de bâtir et d'entretenir la confiance. Nous avons donc décidé de rédiger ce rapport, qui vise à compléter le premier rapport de la Table ronde intitulé *Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique*.

Le présent document n'est qu'une synthèse d'une bonne partie des écrits sur le sujet. Il vise à fournir aux lecteurs œuvrant au sein d'organismes gouvernementaux des messages simples sur la manière de gagner la confiance des Canadiens et de la conserver. À cette fin, il se penche sur les quatre pierres d'assise de la confiance : l'intégrité, l'ouverture, la compétence et l'empathie.

Les messages que livrent ces pages sont faciles à comprendre mais difficiles à appliquer de façon uniforme au fil du temps. Ils traitent de l'élément humain de la fonction publique ainsi que de son aspect organisationnel.

Nous espérons que ce document saura à la fois informer sur la question de la confiance et de la gestion du risque et susciter l'intérêt et la discussion dans la fonction publique du Canada.

Ian Shugart,
président de la Table ronde du CCG sur la recherche-action en gestion du risque

Remerciements

Table ronde du CCG sur la recherche-action en gestion du risque

Président : Ian Shugart, Santé Canada

Membres

Jean Bélanger	Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
Gary Breen	Expert-conseil privé
Jean Chartier	Agence canadienne d'inspection des aliments
Marie-France D'Auray-Boult	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Ruth Dantzer	Bureau du Conseil privé
Hélène Denis	Université de Montréal
Bruce Doern	Université Carleton
Bill Doubleday	Centre canadien de gestion
Liseanne Forand	Pêches et Océans Canada
Jonathan T. Fried	Ministère des Finances Canada (précédemment au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international)
Richard Isnor	Environnement Canada
Pam G. Pitz	Banque royale
William T. Stanbury	Université de la Colombie-Britannique

Secrétariat : Geoff Dinsdale, Centre canadien de gestion
Stephen Hill, Université de Calgary
Valérie Baillard, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Table des matières

- 1. La notion de confiance en gestion du risque**
 - 1.1 Aperçu global**
- 2. La confiance dans différents contextes : aperçu global**
 - 2.1 La confiance dans le gouvernement**
 - 2.2 La confiance dans les organismes de la fonction publique**
 - 2.3 La confiance dans les fonctionnaires**
- 3. Bâtir et entretenir la confiance**
 - 3.1 Les éléments essentiels de la confiance**
 - 3.1.1 L'intégrité**
 - 3.1.2 La compétence**
 - 3.1.3 L'empathie**
 - 3.1.4 L'ouverture**
 - 3.2. Un élément supplémentaire : l'imputabilité**

Conclusion

Bibliographie

1. Introduction

Les Canadiens sont plus instruits que jamais et, grâce aux technologies de l'information, ils sont aussi mieux informés qu'auparavant. Ils sont donc bien outillés pour contribuer au processus de gestion du risque.

Cependant, les problèmes de risques auxquels se heurtent les gouvernements défient de plus en plus le type d'analyse scientifique qui, jusqu'ici, a permis de déterminer avec certitude la vraisemblance et la gravité des risques (pensons au réchauffement de la planète, à la biogénétique et aux aliments génétiquement modifiés). Même si les citoyens — ou les fonctionnaires — disposaient d'une information parfaite, ils ne pourraient pas prendre part à tous les aspects de chaque processus de gestion du risque. Dans ces circonstances, il est essentiel qu'ils fassent confiance au gouvernement. En fait, leur confiance en la capacité de celui-ci de protéger et de défendre les intérêts du public est une assise fondamentale du régime démocratique du Canada.

Bâtir la confiance n'est pas négligeable. C'est quelque chose qu'il faut soigner sans trêve et sans relâche.

Pourquoi la confiance est-elle particulièrement critique pour la gestion du risque? Parce qu'une bonne gestion du risque oblige :

- à faire face à des situations d'incertitude dans lesquelles la vraisemblance et les conséquences d'un risque particulier ne sont pas sûres;
- à faire face à des situations dans lesquelles le risque en cause pourrait affecter des groupes de citoyens;
- à déterminer avec justesse les avantages possibles d'un risque et les inconvénients qui pourraient en découler.

Bâtir la confiance n'est pas négligeable. C'est quelque chose qu'il faut soigner sans trêve et sans relâche. Une fois la confiance établie, les gouvernements peuvent miser sur elle lorsqu'ils collaborent avec les citoyens et les intervenants. Le présent document expose ce que signifie bâtir et entretenir la confiance.

2. La confiance dans différents contextes : aperçu global

2.1 La confiance dans le gouvernement¹

Depuis une trentaine d'années, la confiance des citoyens dans le gouvernement semble s'être passablement effritée. Illustrant le faible niveau de confiance dont celui-ci jouit de nos jours, le sondage *Rethinking Government 2000*, effectué par les Associés de recherche Ekos Inc., a révélé que seulement 16 % des Canadiens croient que « ...le gouvernement fédéral prend ses décisions dans l'intérêt public général. » Cependant, même si la confiance de la population dans le gouvernement est faible, elle ne va pas nécessairement à la dérive. Le sondage montre qu'en dépit de l'évolution continuelle des opinions sur les principes d'éthique dans l'administration fédérale, la cote de confiance est aujourd'hui plus élevée qu'en 1994.

D'après les résultats de la recherche, les principales causes de la méfiance généralisée à l'endroit du gouvernement sont la désillusion populaire face aux dirigeants politiques et la critique quant à la manière de travailler dans la fonction publique. Plus précisément, celle-ci semble submergée par la paperasse et paralysée par l'inefficacité. Les chercheurs font aussi état de causes d'ordre économique, culturel, social et psychologique :

- les changements économiques profonds causés par la mondialisation et la révolution de l'information;
- de nouvelles valeurs sociales en matière de travail, de religion, d'éducation, de loisirs et de relations interpersonnelles;
- les grands changements socio-culturels survenus depuis le début des années 1960 dans les attitudes envers l'autorité et la structure traditionnelle du pouvoir;
- les changements démographiques, notamment le vieillissement de l'ensemble de la population et le niveau d'instruction généralement plus élevé;
- les reportages plus négatifs sur le gouvernement et la fonction publique.

¹ Il est possible de décomposer davantage la confiance dans le gouvernement de façon à séparer l'élément dirigeants élus de celui de la fonction publique. Aux fins du présent document, il semble suffisant de parler de confiance dans le gouvernement — terme qui englobe ici ces deux éléments.

Tous ces facteurs ont de profondes répercussions sur la perception que le public a du gouvernement et influent sur les attentes de celui-ci face aux politiciens et aux fonctionnaires. Le dernier point de la liste précédente, les médias, est digne de mention. Pour 83 % des répondants à la 6^e édition (1997) du sondage *Rethinking Government* mené par Ekos, les journaux et la télévision exercent une influence assez grande ou très grande sur leur opinion des dossiers politiques et gouvernementaux.. Les revues d'actualités ont une influence semblable pour 75 % des répondants. Que l'influence des médias touche un pourcentage si élevé des citoyens est important, car, selon les recherches de Joseph Cappella et Kathleen Jamieson, les médias dépeignent généralement le gouvernement d'une manière qui prête au cynisme (Nye, 1997).

2.2 La confiance dans les organismes gouvernementaux

Au sein des organismes, la gestion du risque se fait en contexte de groupe. Cela signifie que la responsabilité en est répartie entre plusieurs personnes, de sorte que la confiance repose sur elles collectivement.

Une erreur grave dans un secteur d'un organisme peut entacher la réputation non seulement de ce secteur, mais aussi de l'organisme tout entier.

Nous faisons confiance aux gens que nous côtoyons à titre de coéquipiers, de collègues et de supérieurs. Nous nous attendons aussi à ce qu'ils agissent conformément à leurs responsabilités respectives et pour le bien de l'organisme. Cette confiance est essentielle, car une erreur grave dans un secteur d'un organisme peut entacher la réputation non seulement de ce secteur, mais aussi de l'organisme tout entier.

2.3 La confiance dans les fonctionnaires

À l'heure actuelle, on ne peut dire que le niveau de confiance dans les fonctionnaires est élevé, mais il l'est davantage que pour certains autres groupes professionnels. À titre d'exemple, dans *Rethinking Government 2000*, 16 % des répondants disent avoir une grande confiance dans les lobbyistes, 37 %, dans les fonctionnaires fédéraux et 89 %, dans les infirmières.

Naturellement, il est difficile pour les fonctionnaires de modifier sensiblement les perceptions des citoyens face au gouvernement. Mais à chaque rencontre avec eux ou avec des groupes d'intérêts, les fonctionnaires peuvent influencer — en bien ou en mal — ces perceptions de la confiance dans le gouvernement. On peut qualifier ces occasions de moments déterminants. Selon des chercheurs tel Cufau (1999), de tels moments peuvent, dans l'existence d'un organisme, influencer sensiblement la confiance des gens en cet organisme. S'ils sont employés à bon escient, ces moments forment un ensemble de points de référence capables d'infléchir positivement l'idée que les citoyens se font des fonctionnaires et des organismes gouvernementaux avec lesquels ils traitent et, en définitive, de l'ensemble du gouvernement.

À chaque rencontre avec des groupes d'intérêts ou des citoyens, les fonctionnaires peuvent influencer les perceptions des gens en ce qui a trait à leur confiance dans le gouvernement.

Fait digne de mention, la fonction publique doit se conformer à des règles et à des procédures uniformes pour assurer que tous les citoyens soient traités équitablement. Cela peut malheureusement donner l'impression qu'elle se désintéresse de la situation personnelle de chaque citoyen ou ne veut pas en tenir compte. Lorsqu'ils se heurtent à cette attitude « uniforme », les citoyens ont souvent l'impression que les fonctionnaires sont des machines dénuées de sentiments. Ils peuvent avoir du mal à nouer une relation interpersonnelle de confiance avec de telles personnes qui ne semblent pas se soucier de leurs préoccupations particulières.

En définitive, les fonctionnaires peuvent travailler avec les meilleures intentions du monde, mais cela n'empêche pas que des erreurs et des crises se produisent. Cependant, les citoyens ne perdent pas pour autant confiance dans leur gouvernement. Ils sont instruits et subtils et examinent le type d'écart de conduite en cause et la manière dont le gouvernement réagit. Dans cette optique, les mesures prises par les représentants du gouvernement doivent être légitimes, transparentes et responsables et, ainsi, permettre aux citoyens de se faire une opinion de la performance du gouvernement.

3. Bâtir et entretenir la confiance

La confiance est une notion complexe, qui comporte de nombreuses facettes. Il n'y a pas de recette simple pour la bâtir, car cela tient davantage de l'art que de la science. Outre le fait qu'elle soit difficile à bâtir, elle se détruit facilement. Bâtir la confiance oblige à tenir sans démenti un comportement conforme à l'éthique, alors qu'un présumé écart de conduite peut l'anéantir. Autrement dit, un événement négatif peut être plus néfaste qu'un événement positif ne peut être utile.

En réalité, on peut faire ce qu'il faut et quand même miner la confiance. La perception des choses est, par définition, subjective. Une conduite toujours conforme à l'éthique peut, à la longue, aider à rehausser la confiance. Il est bon de rappeler que tout échange avec les citoyens est une occasion de montrer que les fonctionnaires travaillent dans l'intérêt du public, et qu'ils font de leur mieux pour servir le Canada et les Canadiens. Il s'agit de faire valoir ses croyances, ses idéaux et ses principes.

Il n'y a pas de recette simple pour bâtir la confiance. Outre le fait qu'elle soit difficile à bâtir, elle se détruit facilement.

3.1 Les éléments essentiels de la confiance

Les éléments de la confiance sont intimement liés et difficiles à examiner séparément. C'est ce qui explique l'abondance, dans les écrits, de groupes différents de termes sur la confiance. Par exemple, il y a deux mille ans, voici les paires d'éléments qu'Aristote a qualifiées de conditions *sine qua non* de la confiance : (1) connaissance et expertise; (2) ouverture et honnêteté; et (3) crainte et prudence².

D'après les recherches, il n'existe pas encore de méthode empirique uniforme pour classer les éléments de la confiance par ordre de priorité. La documentation montre en outre que l'importance attribuée par le public à un élément varie en fonction de la personne qui est

² Plus près de nous, Covello a étoffé cette liste et proposé quatre groupes : (1) prévenance et empathie; (2) dévouement et engagement; (3) compétence et expertise; et (4) honnêteté et ouverture. Shindler et Thomas ont aussi énoncé cinq éléments semblables, les classant différemment, toutefois : (1) cohérence, (2) ouverture,

appelée à agir et de ce qui doit être fait. Aussi faut-il mettre en garde les gestionnaires du risque contre le danger de s'en tenir strictement à l'ordre de priorité qui suit. Avant de classer un élément avant un autre, ils doivent d'abord examiner la nature de leurs objectifs. Ils doivent aussi évaluer leur capacité d'améliorer un élément, compte tenu de la structure, de la culture et du mandat de leurs organismes respectifs ainsi que des caractères des personnes en qui ils placent leur confiance. Peters, Covello et McCullum (1997) ont isolé le classement de ces éléments, par le public, face aux activités du gouvernement, de l'industrie et de groupes de citoyens. Pour ce qui est de la confiance dans l'ensemble du gouvernement, ce sont les impressions accrues d'engagement qui ont le plus d'impact sur la perception de confiance du public. L'engagement est suivi, selon un ordre d'importance décroissante, par la connaissance et l'expertise, la crainte et la prudence et l'acquisition d'information.

Les membres de la Table ronde n'ont pas jugé bon de proposer un classement précis pour les éléments de la confiance; à leur avis, quatre sont essentiels pour bâtir et entretenir la confiance, sans ordre particulier toutefois — l'intégrité, la compétence, l'empathie et l'ouverture. En fait, ils s'entendent pour dire que ces quatre éléments sont pertinents pour bâtir la confiance quelle que soit l'activité gouvernementale. L'absence de l'un ou l'autre de ces éléments, indépendamment du contexte, peut saper la confiance.

Selon les membres de la Table ronde, quatre éléments sont essentiels pour bâtir et entretenir la confiance : l'intégrité, la compétence, l'empathie et l'ouverture.

Ces éléments fondamentaux ne sont pas nouveaux pour les gestionnaires. Ils sont conformes aux compétences personnelles que la Commission de la fonction publique a élaborées pour les fonctionnaires cadres. Voici en effet en quels termes est décrite la compétence « valeurs et éthique » :

Les fonctionnaires traitent les autres équitablement, suscitant un climat de confiance, d'acceptation et de respect des principes, valeurs et croyances d'autrui. Ils s'acquittent de leurs engagements professionnels et s'efforcent d'agir dans l'intérêt public. Les fonctionnaires incarnent les valeurs d'intégrité, de

(3) compétence, (4) intégrité et (5) loyauté.

respect et d'honnêteté de leur institution

Voici quelques pierres d'assise qui explicitent l'ethos exprimé dans ce passage.

3.1.1 L'intégrité

S'il y a incertitude, la confiance du public doit reposer sur la conscience que les décisions prises sont conformes à un critère et à un processus déterminés. Le public doit être confiant que les fonctionnaires jouent le rôle qu'on attend d'eux dans l'évaluation des risques et la prise des décisions. Les citoyens doivent pouvoir avoir la conviction que les lois applicables sont respectées et que l'intérêt public est protégé et mis de l'avant.

Dans l'ensemble, un comportement caractérisé par l'intégrité fournit une assise à cette confiance.

Les citoyens doivent pouvoir avoir la conviction que les lois applicables sont respectées et que l'intérêt public est protégé.

Dans son sens usuel, l'intégrité peut être considérée comme englobant des termes tels honnêteté, prévisibilité, uniformité, caractère, crédibilité, légitimité et fiabilité. Elle a souvent perçue comme un terme très vaste. Ainsi, selon Covey (1989), « ... l'intégrité inclut l'honnêteté, mais va au-delà de cette notion. Être honnête, c'est dire la vérité — en d'autres termes, c'est conformer nos paroles à la réalité. L'intégrité, c'est mettre nos paroles en application — autrement dit, tenir nos promesses ». En résumé, « l'écart entre les promesses faites par un gestionnaire et les promesses tenues par celui-ci est un bon moyen de juger de son intégrité » (Scamiti, 1997).

Si les fonctionnaires peuvent montrer qu'ils sont sans cesse guidés par l'intérêt public, ils aident à accroître la crédibilité et à maintenir la confiance, même s'il y a des effets néfastes. Les gens sont plus disposés à accepter une décision s'il est possible d'expliquer pourquoi une certaine ligne de conduite est dans l'intérêt public (pourquoi elle est bonne, non pas pour leur groupe, mais dans l'intérêt d'un public plus vaste). De cette manière, même si les intervenants ne sont pas pleinement satisfaits de la décision, il y a peu de risques qu'ils perdent confiance dans les représentants du gouvernement.

Si les fonctionnaires peuvent montrer qu'ils sont sans cesse guidés par l'intérêt public, ils aident à accroître la crédibilité et à maintenir la confiance.

Comme dernier jalon, Shaw (1998) a émis l'hypothèse que l'intégrité peut être améliorée si les dirigeants reconnaissent et mettent en pratique les principes suivants :

- Tout d'abord, l'intégrité oblige l'organisme à élaborer un ensemble de valeurs et de pratiques affirmant les droits des [clients], associés et intervenants. Voilà le « noyau externe » ou la notion classique de l'intégrité.
- Ensuite, l'intégrité oblige l'organisme et ses dirigeants à élaborer une approche uniforme et cohérente à [ses activités]. Ici, l'intégrité signifie que les diverses composantes de l'organisme, des valeurs aux pratiques de travail, se marient en une approche cohérente. Voilà le « noyau interne » de l'intégrité, un facteur qui importe peut-être plus que tout autre pour établir la confiance.

3.1.2 La compétence

Comme le mentionne clairement le rapport de la Table ronde,

Fondements en vue de l'élaboration de stratégies

d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique,

la prise de décisions fondée sur le risque survient, par

définition, en situation d'incertitude où les effets de mauvaises

décisions peuvent être néfastes, ou plus néfastes qu'ils ne le

seraient autrement. La compétence tient en outre à une capacité exceptionnelle, surtout à

faire face à des situations exigeantes sur le plan technique. Cela implique que les organismes

doivent demeurer pleinement compétents en tout s'ils veulent s'acquitter de leurs

responsabilités. Une compétence bien établie à atténuer le plus possible l'incertitude et à

prendre des décisions fondées sur toute l'information connue et pertinente est essentielle pour

bâtir la confiance.

Une compétence bien établie à atténuer le plus possible l'incertitude et à prendre des décisions fondées sur toute l'information connue et pertinente est essentielle pour bâtir la confiance.

La compétence est souvent appelée connaissance, expertise et aptitude, et elle a au moins

autant d'importance que l'intégrité dans les études sur la place

que le public accorde aux éléments de la confiance dans les

institutions tant gouvernementales que privées. Comme la

plupart des questions relèvent de plusieurs disciplines, la

Trop souvent, un individu s'emploie à défendre ou à proposer une opinion unique au lieu de chercher à en combiner plusieurs.

compétence oblige souvent à travailler en équipe si on veut régler ces questions comme il faut. Malheureusement, trop de gens voient leur domaine d'expertise comme prédominant. Trop souvent, un individu s'emploie à défendre ou à proposer une opinion unique au lieu de chercher à en combiner plusieurs. À vrai dire, de bonnes décisions requièrent souvent une analyse interdisciplinaire équilibrée.

Tous les cadres supérieurs, surtout dans un organisme en voie de changement, doivent veiller à ce que chacun de leurs employés comprenne de la même façon la mission et les objectifs de l'organisme, sa position dans les grands dossiers et ses messages clés. Pour que l'organisme soit considéré comme compétent, les messages déterminants qui émanent de ses divers secteurs doivent être cohérents, de sorte que les citoyens et les intervenants ne reçoivent pas de messages contradictoires de diverses personnes travaillant dans des secteurs différents de l'organisme — ou pis encore, d'un même secteur.

La compétence, notamment l'idée d'en faire preuve, est liée directement à la confiance en soi. En fait, les auteurs affirment que la « confiance en soi », chez les gestionnaires, peut jouer dans la confiance des individus. Fait intéressant, les Reina (1999)

**Un excès de confiance
peut devenir arrogance
et, en définitive, saper la
confiance et la
crédibilité.**

mentionnent que « ...le point de départ d'une relation de confiance est la relation qu'on a avec soi-même ». De même, on peut lire dans le *Harvard Management Update* (2000) que la capacité de l'individu à faire confiance à autrui est d'autant plus grande que cet individu peut se fier davantage à lui-même. La confiance en soi « ...noue une boucle de réactions positives parce que l'empressement des autres à se fier à vous est influencée par leur perception que vous vous considérez vous-même comme fiable ». Les auteurs affirment aussi que l'apparence de confiance en soi est surtout pertinente dans les situations où il n'y a pas d'antécédents entre un acteur, qui s'est vu confier une activité, et le public.

Selon les membres de la Table ronde, la meilleure manifestation de confiance en soi est l'ouverture aux opinions d'autrui et la capacité d'en tenir vraiment compte. Il ne faut toutefois pas confondre confiance en soi et arrogance. Comme le mentionnait l'un des

membres de la Table ronde, un excès de confiance peut devenir arrogance et, en définitive, saper la confiance et la crédibilité.

Une question connexe est la capacité d'admettre ce qu'on ignore. Les experts sont réputés pour posséder à fond un sujet donné, mais ils peuvent craindre de passer pour incompetents s'ils font part d'une incertitude au public. Ils peuvent même se dire plus compétents que ne le justifient leurs connaissances ou leur expérience. Il faut faire échec à cette tendance, car elle peut empêcher certains individus de tirer de précieuses leçons, et donc porter atteinte à leur compétence.

3.1.3 L'empathie

L'empathie est un facteur particulièrement important pour bâtir et entretenir la confiance dans la prise de décisions liées à un risque, à cause des effets néfastes possibles que la bonne gestion du risque semble écarter. Pour protéger l'intérêt public, il faut voir un problème en se mettant à la place des groupes d'intervenants et des citoyens que le risque considéré peut affecter. En définitive, les avantages que comporte un risque sont favorisés par le désir d'assurer le bien-être des individus et de la société. De même, les efforts déployés pour écarter ou réduire les dommages sont motivés par leur souci à l'endroit des citoyens et de leur collectivité.

C'est par l'empathie qu'on transmet les valeurs fondamentales de la fonction publique aux citoyens.

Dans l'étude de Peters et coll. (1997), l'empathie a pour nom « crainte et prudence ». Dans le présent document, elle signifie simplement comprendre pleinement les sentiments ou motifs d'autrui, ou y être sensible. L'empathie tient généralement au fait que l'on comprend les préoccupations et la situation d'une autre personne ou qu'on en est conscient. Pour cela, il faut d'abord en être mis au courant, par la conversation par exemple. L'empathie se ressent sans toutefois être toujours reconnaissable; les gens maîtrisent leurs sentiments et leurs pensées de manières différentes — et pas toujours manifestes. Il importe cependant que les fonctionnaires fassent savoir aux intervenants qu'ils comprennent vraiment leurs problèmes et qu'ils y sont sensibles.

La bienveillance peut être considérée comme le prolongement de l'empathie, car elle suppose qu'une personne intervient une fois qu'elle connaît la situation d'autrui. La question de la bienveillance — ou celles connexes du respect, de la loyauté, de la bonne volonté, de la réciprocité et de l'altruisme — est bien documentée dans les études. La plupart de celles qui en font mention y voient « des motifs bienveillants, la volonté de protéger quelqu'un, de sauver son honneur » (Schindler et Thomas, 1993).

3.1.4 L'ouverture

Dans la prise de décisions fondée sur le risque, les circonstances baignent forcément dans l'incertitude. Il n'y a pas de résultat assuré. Pour que le public ait confiance dans les fonctionnaires, ses attentes doivent être réalistes. De plus, comme de telles décisions peuvent avoir des effets néfastes pour certains segments de la population, les citoyens doivent pouvoir déterminer quelles mesures le gouvernement a prises face à une situation donnée et comprendre pourquoi il l'a fait. Le seul moyen d'y parvenir est de favoriser l'ouverture.

L'information permet aux citoyens d'avoir des attentes plus raisonnables et de déterminer quelles mesures le gouvernement a prises face à une situation donnée et de comprendre pourquoi il l'a fait.

Aussi appelée transparence, clarté ou simplement communication, l'ouverture au sujet des risques d'une activité est un autre point vital que mettent en lumière les diverses études considérées. « Communication » désigne un mouvement d'information dans les deux sens. Ce terme signifie non seulement tenir le public au courant des faits nouveaux, mais lui fournir l'occasion d'exprimer ses idées. Il ne suffit pas de laisser les citoyens parler, mais il faut aussi écouter vraiment ce qu'ils ont à dire. Le gouvernement a la responsabilité de faire savoir aux citoyens que leurs idées entrent sérieusement en ligne de compte.

Les citoyens veulent savoir si l'on écoute sérieusement leurs propos et ce qu'on en fait — comment on règle la question, en définitive. La communication, en temps opportun, de tous les

Pour que la communication soit bonne, il ne suffit pas de laisser les citoyens et les intervenants parler, mais il faut aussi écouter vraiment ce qu'ils ont à dire.

faits aux parties concernées peut susciter une culture de confiance poussée. Par contre, une communication tardive ou de piètre qualité peut nuire beaucoup.

Si les gestionnaires sont sûrs d'une information, ils la transmettent souvent au public. S'il subsiste une incertitude, cependant, il est peut-être plus important d'en faire connaître l'ampleur et la nature. Comme on l'a vu plus haut, il faut résister à la pression d'en dire plus que ce qu'on sait. En définitive, en feignant d'en savoir plus que ce qu'ils savent vraiment, les fonctionnaires minent la confiance qu'on leur témoigne. La plupart des gens comprennent que les fonctionnaires ne peuvent prédire l'avenir, pas plus que n'importe qui d'autre.

Mais avant d'envoyer un message au public ou de diffuser une information, il est essentiel de déterminer quels sont les différents groupes d'intervenants et comment chacun percevra le message. En réalité, la perception peut varier suivant les groupes. En quoi chacun d'eux peut-il être touché par le risque ou par la décision en cause? Quelles seront ses préoccupations? Comment pourrez-vous les apaiser? Les mots que vous emploierez ont-ils une acception ou un sens commun? « Dans la relation entre des organismes, la confiance naît d'un processus de communication dans lequel les sens communs prennent corps et fournissent les assises nécessaires à un comportement non opportuniste. En conséquence, la confiance peut se définir comme un processus de communication visant à fournir des sens capables de rapprocher des groupes disparates. Cette approche souligne les sens communs qu'emploient les partenaires pour se faire part de leur confiance mutuelle » (Lane et Bachmann, 1998).

En définitive, en feignant d'en savoir plus que ce que nous savons vraiment, nous minons la confiance qu'on nous témoigne.

Les fonctionnaires doivent aussi se demander qui transmet leur message et demeurer vigilants à cet égard. Médias et groupes d'intérêts ou de pression peuvent servir d'intermédiaires dans les communications entre le gouvernement et les intervenants, qu'on le veuille ou non. Cela est tout particulièrement vrai si les fonctionnaires communiquent leur message de façon inefficace. Powell et Liess (1997) affirment que les échecs à faire part des risques (soit leur exagération sociale, Kasperson et coll., 1988) découlent d'un manque d'information, lorsque les personnes chargées de l'évaluation scientifique des risques ne font

aucun effort *particulier* pour communiquer régulièrement les résultats au public. Ce manque d'information est alors comblé par d'autres sources. Il est nécessaire d'éviter un tel manque d'information et de voir en quoi les intermédiaires peuvent influencer le message envoyé et quelles mesures prendre pour y remédier.

Les gestionnaires souhaiteront peut-être se pencher sur cette liste des « sept règles cardinales de la communication des risques » qu'ont dressée Covello et coll. (1989) :

- (1) Accepter le public et l'amener à participer à titre de partenaire légitime;
- (2) Planifier avec soin et évaluer le rendement;
- (3) Écouter son auditoire;
- (4) Être honnête, franc et ouvert;
- (5) Coordonner et collaborer avec d'autres sources crédibles;
- (6) Satisfaire aux besoins des médias;
- (7) Parler clairement et avec compassion.

Surtout s'il s'agit de décisions scientifiques entourant un risque, il y a des moments où les scientifiques et leurs gestionnaires croient que le public ne peut comprendre la science qui fonde une décision. Naturellement, c'est faux — à l'occasion, le problème peut être l'incapacité d'un scientifique à communiquer efficacement la nature de la science en un langage clair et compréhensible.

Dans certaines situations, il faut une forme de communication et de dialogue poussés pour bâtir la confiance. Cela est particulièrement vrai dans les situations comportant :

- des questions de valeurs;
- diverses incertitudes quant aux résultats;
- la nécessité de faire des choix difficiles;
- des effets directs sur des segments particuliers de la population.

En pareils cas, il est souvent opportun que les décideurs amorcent hâtivement un dialogue avec les citoyens sur le processus décisionnel. Ce dialogue peut accroître la transparence et la légitimité du processus, amener les intervenants à mieux comprendre les décisions et permettre une acceptation générale des effets de celles-ci.

Comme le mentionne Ham (2000), l'engagement des citoyens suppose de leur part une participation et une influence continues, et est réalisable grâce à divers processus et outils.

[Essentiellement,] l'engagement des citoyens diffère des formes plus classiques de consultation du fait qu'il favorise la réflexion et l'apprentissage, qu'il incite à mettre l'accent sur les aspects communs, qu'il suppose un apport des citoyens et qu'il permet de trouver de nouvelles solutions (O'Hara,

1998). Cet engagement se distingue de la consultation sous plusieurs autres rapports :

- L'engagement des citoyens suppose l'étude de valeurs, de compromis et de choix.
- Il reconnaît que — outre les intervenants — les citoyens peuvent jouer un rôle important dans le processus décisionnel de l'État.
- L'engagement des citoyens aide à donner des moyens d'action civique aux individus et aux collectivités.

En réalité, il est souvent plus facile d'obtenir un consensus au sujet d'un processus englobant plusieurs intervenants que sur des résultats mêmes. De plus, ceux qui prennent part au processus sont généralement plus à l'aise avec les résultats qui en découlent, qu'ils soient positifs ou négatifs, et mieux disposés à les accepter. Si l'on envisage une activité visant à engager les citoyens, il faut toutefois discerner quand ceux-ci consentent à un tel engagement et quelles sont les situations qui le permettent, en pratique.

En règle générale, la fonction publique doit se montrer réceptive à la volonté croissante du public de prendre part au processus décisionnel. Les gestionnaires doivent donc modifier leur façon de faire pour tenir compte des opinions des citoyens et faire participer davantage ces derniers au processus décisionnel, surtout dans les situations qui présentent des risques. Il est absolument essentiel de minimiser les effets néfastes des attitudes paternalistes qui permettent trop souvent à des individus ou à des groupes d'infléchir le processus décisionnel au détriment de l'intérêt public. Bien sûr, l'engagement des citoyens ne convient pas dans toutes les situations et ne doit pas se substituer aux formes plus classiques de consultation.

Les participants qui prennent part au processus décisionnel sont généralement plus à l'aise avec ses résultats et mieux disposés à les accepter.

3.2 Un élément supplémentaire : l'imputabilité

Les éléments décrits ci-dessus sont essentiels pour bâtir la confiance, mais ils ne sont pas les seuls à influencer sur le niveau de cette confiance. Il y a un autre facteur qu'on appelle imputabilité et qui, conjugué à la reddition de comptes au public, favorise l'ouverture, la compétence et l'intégrité. Essentiellement, le processus de reddition de comptes consiste à cerner les résultats clés (ouverture), à mesurer le rendement (démonstration de la compétence) et à faire rapport de ce rendement au public et au Parlement en le comparant aux résultats clés arrêtés initialement (intégrité). Les citoyens ont le droit de savoir comment les décisions se prennent et comment les résultats sont atteints, et si l'on peut scruter le processus décisionnel aux fins de la reddition de comptes. En définitive, la cohérence et l'efficacité des processus de reddition de comptes peuvent aider à bâtir la fiabilité et la confiance du public. Les hauts fonctionnaires doivent voir l'imputabilité d'un bon œil, soit comme un moyen d'assurer la responsabilité dans l'exercice des pouvoirs et comme un rouage du processus d'amélioration continue.

4. Conclusion

Pour bâtir la confiance, les fonctionnaires doivent se conformer à des principes d'éthique clairs.

Une fonction publique qui préconise et applique les principes d'intégrité, de compétence, d'empathie et d'ouverture devrait être bien outillée pour bâtir et entretenir la confiance des citoyens. La confiance ne se bâtit cependant pas en un jour.

Tout échange avec les citoyens est, pour les fonctionnaires, une occasion de montrer qu'ils font de leur mieux pour servir le Canada et les Canadiens.

La confiance doit être bâtie et alimentée avec diligence et constance.

Dans la gestion du risque, il faut mettre l'accent sur l'information des citoyens et, dans la mesure du possible, les associer au processus. Tout échange avec eux et avec les intervenants est une occasion d'illustrer ces pierres d'assise de la confiance et d'enrichir les relations entre les fonctionnaires et les Canadiens.

BIBLIOGRAPHIE

- Associés de recherche Ekos Inc., 1997, *Rethinking Government IV: Summary of Wave One Findings*.
- , 2000, *Rethinking Government Wave 2: Final Report et Compendium Report*, vol. 1.
- Covello, V. T. et coll., éd. 1989, *Effective Risk Communication*, New York, Plenum.
- Covey, Stephen, 1989, *The Seven Habits of Highly Effective People*, New York, Fireside.
- Craig, Thomas W., 1998, « Maintaining and Restoring Trust in Government Agencies and Their Employees », *Administration and Society*, vol. 31, n° 2.
- Cufaude, J., 1999, « Creating Organizational Trust », *Association Management*, vol. 51, n° 7.
- Ham, Laurie, 2000, *Engaging Canadians: Early Experiences of Citizen Engagement*, document de travail interne, Centre canadien de gestion et Bureau du Conseil privé.
- Harvard Management Update*, 2000, vol. 5, n° 9.
- Hills, Stephen, 2001, *Guide d'introduction à la gestion des risques dans la fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Hills, Stephen et Geoff Dinsdale, 2001, *Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Jones, L., A. James et J. Bruni, 1975, « Perceived leadership behavior and employee confidence in the leader as moderated by job involvement », *Journal of Applied Psychology*, vol. 60.
- Kasperson, R. E., O. Renn, P. Slovic, H. S. Brown, J. Emel, R. Gobel, J. X. Kasperson et S. Natick, 1988, « The social amplification of risk: A conceptual framework », *Risk Analysis*, vol. 8, p. 177-187.
- Lane, C. et R. Bachmann, éd. 1998, « Introduction: Theories and Issues in the Study of Trust » dans *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*, New York, Oxford University Press.
- Mayer, R., D. James et David Schoorman, 1995, « An Integration Model of Organizational Trust », *Academy of Management Review*, vol. 20, n° 3.
- McLain, David L. et Katarina Hackman, 1999, « Trust, risk and decision-making in organisational change », *Public Administration Quarterly* (été), vol. 152, p. 152-176.

Nevitte, Neil, 2000, « Value Change and Reorientations in Citizen-State Relations », *Analyse de Politiques*, vol. 21, n° 2.

Nye, Joseph, 1997, « The Media and Declining Confidence in Government », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 2, n° 4, p. 5-7.

O'Hara, Kathy, 1998, *Renforcer l'union sociale*, étude n° CPRN/02, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Peters, R., Vincent Covello et D. McCallum, 1997, « The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study », *Risk Analysis*, vol. 17, n° 1.

Powell, D. et W. Liess., 1997, *Mad Cows and Mother's Milk: The Perils of Poor Risk Communication*, Montréal, presses universitaires McGill-Queen's.

Reina, Dennis et Michelle Reina, 1999, *Trust and Betrayal in the Workplace: Building Effective Relationships in Your Organization*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.

Rosen, T.B. et Thomas H. Jerdee, 1977, « Influence of subordinate characteristics on trust and the use of participative decision strategies in a management simulation », *Journal of Applied Psychology*, vol. 62, n° 5, p. 628-631.

Scarnati, James T., 1997, « Beyond technical competence: Honesty and integrity », *Career Development International*, vol. 2, n° 1, p. 24-27.

Shaw, Robert B., 1998, « Organizational Integrity », *Executive Excellence*, vol. 15, n° 3.

Slovic, Paul, 1999, « Trust, Emotion, Sex, Politics and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield », *Risk Analysis*, vol. 19, n° 4.

Solmsen, F., éd. 1954, *The Rhetoric and Poetics of Aristotle*, traduit par W. R. Roberts, New York, Random House.

